Nueva Sociedad Sonderheft, Juni 2012
ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Ist Bildungsgerechtigkeit möglich?

Das Dilemma progressiver Bildungspolitik in Lateinamerika

Stefan Peters

Korrespondierend zur eklatanten sozialen Ungleichheit in Lateinamerika zeichnet sich die Region durch eine andauernd hohe Bildungsungleichheit aus. Allerdings hat sich die konkrete Konfiguration der Bildungsungleichheit in der Vergangenheit deutlich verändert. Waren während des 20. Jahrhunderts breite gesellschaftliche Schichten vom Zugang zur Bildung ausgeschlossen, treten gegenwärtig die Bedeutung unterschiedlicher Bildungsqualitäten innerhalb der lateinamerikanischen Bildungssysteme und deren zunehmende hierarchische Fragmentierung als Gründe für die fortwährenden Bildungsungleichheiten in den Vordergrund. Die bildungspolitischen Reformen nach der »Linkswende« konnten keine Trendwende herbeiführen.

Die extremen Bildungsungleichheiten in Lateinamerika sind allgemein bekannt und breit dokumentiert[1]. Trotz eines reichen Bestands an Forschungen zu Bildung und sozialer Ungleichheit blieb dieser wechselseitige

Stefan Peters: Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Fachgebiet Internationale und intergesellschaftliche Beziehungen der Universität Kassel.
Schlagwörter: Bildung, Soziale Ungleichheit, Linkswende, Uruguay, Venezuela.
Anmerkung: Der Autor dankt Hans-Jürgen Burchardt, Ana María Isidoro Losada und Sören Schneider sowie den Verantwortlichen von Nueva Sociedad für wertvolle Kommentare und Kritik am Manuskript. Der Artikel basiert auf Erhebungen des Autors im Rahmen seines Dissertationsprojektes.
1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal): *La hora de la igualdad*, cepal, Santiago de Chile, 2010, S. 223-229. **Vergleiche auch den Atlas der Bildungsungleichheit in Lateinamerika** vom *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*, <http://atlas.siteal.org/indice>.

Zusammenhang – nicht nur in Lateinamerika – in der Vergangenheit stabil. Das Scheitern der Herstellung von Bildungsgerechtigkeit kann nicht alleine mit mangelnder Steuerungskompetenz der Bildungspolitik oder einem allgemeinen Ressourcenmangel erklärt werden. Vielmehr ist eine relationale Analyse der Bildungsungleichheiten erforderlich, die den Blick auf die sozialen Kämpfe um die Verteidigung bzw. den Abbau von Bildungsprivilegien richtet[2].

Den verschiedenen »linksgerichteten« Regierungen der Region, die sich hinsichtlich ihrer sozialen Basis, politischer Positionen und den gesellschaftlichen Kontextbedingungen beträchtlich voneinander unterscheiden, ist gemeinsam, dass sie eine Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse anstreben. Ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik zielt auf den Abbau tradierter Privilegien und die Reduzierung sozialer Ungleichheit. Innerhalb des *settings* der politischen Reformen nimmt die Bildungspolitik jeweils eine hervorgehobene Rolle ein. Zwar unterscheiden sich die konkreten bildungspolitischen Maßnahmen der »linksgerichteten« Regierungen in Folge der Heterogenität der jeweiligen konkreten Bildungssituation und der spezifischen politischen Konstellationen in den verschiedenen Ländern deutlich. Unabhängig von diesen Unterschieden, so die hier vertretene These, kommt eine erste Bilanz der bildungspolitischen Reformen zu einer skeptischen Bewertung ihres Beitrages zum Abbau sozialer Disparitäten. Dies ist auf ein allgemeines Dilemma progressiver Bildungspolitik zurückzuführen: Einerseits laufen radikale Reformen Gefahr, einer gesellschaftlichen Entwertung des öffentlichen Bildungssystems Vorschub zu leisten und eine Flucht insbesondere der Mittelschicht in den privaten Bildungssektor zu befördern. Andererseits unterminiert die Suche nach breiter gesellschaftlicher Unterstützung für politische Reformen die Möglichkeit tiefgreifender Veränderungen. Dies bremst den Reformprozess bzw. impliziert Konzessionen an privilegierte politische und soziale Akteure.

Drei Faktoren der Bildungsungleichheit

Die Entwicklung der Bildungssituation in Lateinamerika hat ein paradoxes Bild hinterlassen. Im Zuge der Bildungsexpansion der zweiten Hälfte des

2. Agnès van Zanten: «New Modes of Reproducing Social Inequalities in Education: The Changing Role of Parents, Teachers, Schools and Educational Policies» in *European Educational Research Journal* Vol. 4 Nr. 3, 2005, S. 155-169; Ben W. Ansell: *From the Ballot to the Blackboard. The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

20. Jahrhunderts steigerte sich das durchschnittliche Bildungsniveau der Bevölkerung in allen Ländern der Region deutlich und die Analphabetismusraten konnten über die Verbreiterung der Einschulung stark reduziert werden. Zudem gelang es, die Benachteiligung von Mädchen und Frauen im Bildungssystem abzubauen, so dass gegenwärtig junge Frauen im Durchschnitt ein höheres Bildungsniveau aufweisen als ihre männlichen Altersgenossen[3].

Zudem gelang es, die Benachteiligung von Mädchen und Frauen im Bildungssystem abzubauen, so dass gegenwärtig junge Frauen im Durchschnitt ein höheres Bildungsniveau aufweisen als ihre männlichen Altersgenossen

Trotz solch positiver Entwicklungen herrscht Einigkeit darüber, dass sich die Bildung in Lateinamerika seit langem in einer Krise befindet. Die Fortschritte konzentrieren sich auf quantitative Kennziffern und fallen zudem im interregionalen Vergleich – etwa mit Ostasien – mager aus[4]. Die Bildungspolitik in Lateinamerika sieht sich insbesondere mit hohen Wiederholungs- und Abbrecherquoten und eklatanten Bildungsungleichheiten konfrontiert.

Die Fokussierung der meisten bildungspolitischen Analysen auf quantitative Daten vernachlässigt die geringe Bildungsqualität und die steigende hierarchische Fragmentierung der Bildungssysteme. Die intergenerationelle Reproduktion sozialer Ungleichheit im Bildungssystem erklärt sich in Lateinamerika jedoch gerade durch das Zusammenspiel der drei Kategorien Bildungszugang, Bildungsqualität und hierarchische Fragmentierung des Bildungssystems. Weiterhin stellen diese Kategorien ein Analysemuster zur Verfügung, anhand dessen Potentiale und Grenzen aktueller bildungspolitischer Reformprozesse analysiert werden können[5].

Bildungszugang

Obwohl sich der Zugang zu Bildung in Lateinamerika sukzessive für (fast) alle Bevölkerungsgruppen ausgeweitet und sich das durchschnittliche

3. Die statistische Angleichung der Bildungsergebnisse zwischen den Geschlechtern überdeckt gleichwohl die Intersektionalität der Bildungsungleichheit, die sich aus der fortbestehenden Benachteiligung älterer Frauen, sowie teilweise von Mädchen und Frauen in ländlichen Gebieten und innerhalb der indigenen Bevölkerung ergibt.
4. Stephen Haggard und Robert R. Kaufman: *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
5. S. Peters: *Bildung als Privileg: Bildungspolitik in Lateinamerika* in Ingrid Wehr und Hans-Jürgen Burchardt: *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*, Nomos, Baden-Baden, 2011, S. 201-225.

Bildungsniveau der Bevölkerung kontinuierlich erhöht hat, gestaltet sich der Bildungszugang und der Verbleib im Bildungssystem immer noch nach sozialen Kriterien – soziale Herkunft (insbesondere Einkommen und Bildungsniveau), ethnische Zuschreibung, Gesundheitszustand, Wohnort, Alter – hochgradig selektiv. Bildungsmisserfolg betrifft sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen in überproportionaler Weise. Insbesondere am Übergang von der Grund- zur Sekundarschule steigt in Lateinamerika die Zahl der Schulabbrecher/-innen sprunghaft an. Dieser Bildungsübergang wirkt als sozial selektives Scharnier auf die Fortsetzung der Schullaufbahn und bedeutet in vielen Ländern der Region für einen großen Teil der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen bereits das Ende der Schulzeit.

Die Gründe hierfür liegen auch, aber nicht ausschließlich, in der sozialen Herkunft. Die Steigerung der direkten und indirekten Kosten des Schulbesuchs, das heißt Ausgaben für Lernmaterialien, Transport und Uniform einerseits und die limitierte Möglichkeit, auf dem Arbeitsmarkt zum Haushaltseinkommen beizutragen bzw. über haushaltsnahe Tätigkeiten die Familie zu entlasten, tragen zum vorzeitigen Schulabbruch vieler Kinder aus sozial benachteiligten Haushalten bei. Solche sozialen Rahmenbedingungen entziehen sich größtenteils der bildungspolitischen Einflussnahme, auch wenn *Conditional-Cash-Transfers*[6], Schulspeisungsprogramme, Subventionen für Lernmaterialien, Schultransport und -uniformen den Bildungszugang von unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen durchaus steigern konnten[7].

Diese Maßnahmen alleine reichen jedoch nicht aus, um den Bildungszugang von unterprivilegierten Schülern/-innen wirksam zu erhöhen. Die extrem hohen Wiederholungs- und Schulabbruchsquoten am Beginn der Sekundarschule legen nahe, dass neben sozialen Kontextbedingungen auch bildungssystemimmanente Gründe für diesen Missstand anzuführen sind. Während in vielen Ländern der Region das Grundschulangebot mittlerweile gut ausgebaut ist, mangelt es an ausreichenden und erreichbaren Bildungsangeboten im Bereich der Sekundarbildung. Dies ist nicht zuletzt eine Konsequenz der Umsetzung fokussierter bildungspolitischer Maßnahmen zur

6. Hierbei handelt es sich um geringe monetäre Zuwendungen, die an die Eltern unter der Bedingung des regelmäßigen Schulbesuchs ausgezahlt werden. Begonnen 1997 mit der Einführung des *Progresa* Programms in Mexiko wurden in der Folge in fast allen Ländern der Region Conditional-Cash-Transfer-Programme eingeführt. Gegenwärtig erfährt insbesondere das brasilianische *Bolsa Família* große internationale Aufmerksamkeit.
7. José Antonio Ocampo: «Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización» in *Nueva Sociedad* Nr. 215, 5-6.2008, S. 49, verfügbar unter <www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf>.

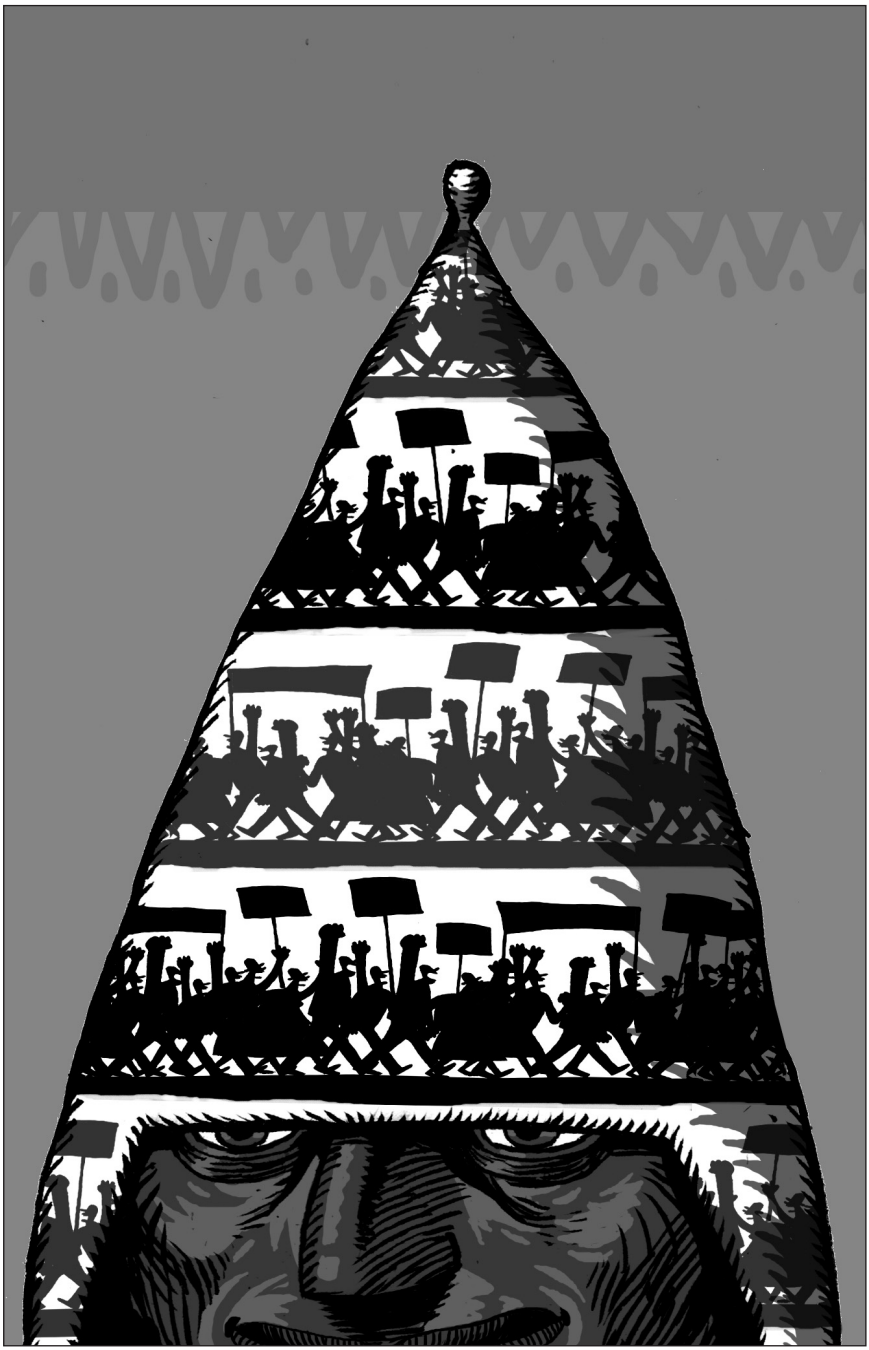
Armutsbekämpfung. Entsprechend des Modells des *basic universalism* sollten öffentliche Bildungsausgaben insbesondere die Grundbildung fördern, weil so die in Armut lebende Bevölkerung direkt unterstützt würde. Eine Konsequenz hieraus ist jedoch, dass am Ende der Grundschule der Besuch einer Sekundarschule gerade für die ländliche Bevölkerung und die städtischen Armen aufgrund fehlender Sekundarbildungsangebote häufig tatsächlich unerreichbar ist.

Weiterhin tragen die geringe Bildungsqualität, der Wandel des Lernumfeldes und der pädagogischen Praxis am Übergang zur Sekundarbildung, fehlende Sichtbarkeit der Relevanz der Bildungsinhalte und bisweilen Sicherheitsbedenken in Folge von Gewalt und Kriminalität zum vorzeitigen Schulabbruch bei. Wenngleich die Bildungsqualität auch in der Grundschule nicht hoch ist, verstärken sich die allgemeinen Qualitätsprobleme der Bildungssysteme in Lateinamerika in der Sekundarbildung nochmals und wirken einer Fortführung der Bildungslaufbahn entgegen. Hinzu kommt, dass zu Beginn der Sekundarschule eine Vielzahl neuer Fächer auf dem Lehrplan steht und der vormals schülerzentrierte Unterricht, in dem die Lehrkraft eine enge Bezugsperson der Kinder darstellt, einem anonymisierten Bildungsbetrieb weicht. Die Schulabbruchquote ist in der Sekundarstufe wesentlich höher als in der Grundschule, obwohl es den Schulabbrechern/-innen – wie die Debatte um Jugendliche, die weder zur Schule gehen noch arbeiten zeigt – oftmals nicht gelingt, sich formelle oder informelle Erwerbsmöglichkeiten zu erschließen[8]. Von allen genannten Faktoren sind besonders Kinder aus unterprivilegierten Haushalten negativ betroffen. Die Schwächen der Bildungssysteme benachteiligen somit die sozial unterprivilegierte Bevölkerung in besonderem Maße und verhindern einen Abbau von sozialen Ungerechtigkeiten im Bildungssystem[9].

Bildungsqualität

Der Zugang zum Bildungssystem alleine garantiert noch keinen Lernerfolg. Die geringe Qualität der Bildung in Lateinamerika wurde von verschiedenen international vergleichenden, standardisierten Leistungstests (PISA, LLECE, SERCE) bestätigt und wird mittlerweile von Politik und Gesellschaft als Pro-

8. Gonzalo A. Saraví: «Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino» in *Nueva Sociedad* Nr. 190, 3-4.2004, S. 69-84, verfügbar unter <www.nuso.org/upload/articulos/3183_1.pdf>; Vanessa d'Alessandre: *Adolescentes que no estudian ni trabajan en América Latina*, Siteal, Buenos Aires, 2010.
9. Eduardo Lora et al.: *Calidad de vida: más allá de los hechos*, IADB, Washington, DC, 2008, S. 130.



© Nueva Sociedad / Alejandro Salazar 2011

blem erkannt[10]. Die Bildungsqualität ist nicht nur im Allgemeinen unzureichend, sondern es lassen sich in Abhängigkeit zu sozialen Kriterien ungleiche Bildungsqualitäten innerhalb der Bildungssysteme Lateinamerikas feststellen. Sozial benachteiligte Kinder haben nicht nur einen eingeschränkten Bildungszugang, sie erhalten zudem in der Schule eine qualitativ minderwertige Bildung.

Sozial benachteiligte Kinder haben nicht nur einen eingeschränkten Bildungszugang, sie erhalten zudem in der Schule eine qualitativ minderwertige Bildung

Der Qualitätsmangel der Bildung ist in Lateinamerika keineswegs ein neues Phänomen. Zum Teil kann er mit der Bildungsexpansion selbst erklärt werden: Die beschleunigte Aufnahme vormals exkludierter Bevölkerungsgruppen in das Bildungssystem bzw. in höhere Bildungsstufen während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stellte die Bildungssysteme Lateinamerikas bei anhaltendem Bevölkerungswachstum vor große Herausforderungen. Angesichts knapper Ressourcen musste zwischen Quantität und Qualität abgewogen werden. Die Folgen der Priorisierung von Quantität sind bekannt: Ungeeignete und marode Schulgebäude und unzureichende bzw. veraltete Lehr- und Lernmaterialien treffen auf schlecht ausgebildete, Unterbezahlte und überlastete Lehrkräfte, die in überfüllten Klassenräumen unterrichten sowie fehlende bzw. häufig inadäquate Fortbildungsmaßnahmen für Lehrkräfte und Schuldirektoren. Hinzu kommt eine geringe Unterrichtszeit als Folge der verbreiteten Praxis des Unterrichtens in mehreren Schichten, häufigen Schulausfalls und die Integration verschiedener extrapädagogischer, im weitesten Sinne sozialpolitischer Aufgaben in den Schulalltag. Vor dem Hintergrund erschwerter Rahmenbedingungen durch steigende Armutszahlen infolge der sozialen Krise können unzureichende Lernerfolge somit kaum verwundern.

Infolge des zunehmenden Bewusstseins über den Zusammenhang von sozialer Position und Bildungsergebnissen wurden seit den 1990er Jahren, oftmals auf die arme Bevölkerung fokussierte, bildungsrelevante Sozialleistungen wie Schulspeisungen, Gesundheitsfürsorge oder die Subventionierung der Schuluniformen nicht mehr alleine als Instrumente zur Steigerung des Bildungszugangs begriffen. Zusätzlich kam ihnen die Aufgabe zu, die Vorbedingungen

10. F. Javier Murillo Torrecilla und Marcela Román Carrasco: «Mejorar el desempeño de los estudiantes en América Latina. Algunas reflexiones a partir de los resultados del SERCE» in *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol. 14 Nr. 41, 2009, S. 454; Unesco: EFA *Global Monitoring Report. Reaching the Marginalized*, Unesco, Paris, 2010, S. 105-111.

des Lernerfolges,[11] von Kindern aus unterprivilegierten Haushalten innerhalb der Schule erst herzustellen. Ohne Zweifel gehen von solchen sozialpolitischen Maßnahmen im Schulkontext Verbesserungen der Lebenssituation für in Armut und extremer Armut lebende Kinder aus. Sie sollten jedoch nicht als Instrumente zur Reduzierung der Bildungsungleichheit verklärt werden[12]. Die vermehrte Übernahme von Aufgaben der Sozialpolitik, Sozialarbeit und Sozialpädagogik durch die Bildungsinstitutionen zielt auf die Bedingung der Möglichkeit von Lernerfolg – also auf Voraussetzungen, die von Schülern der Mittel- und Oberschicht selbstverständlich mitgebracht werden. In der Konsequenz führt dies zu einem vollkommen unterschiedlichen Schulalltag, der sich in ungleichen Lernerfolgen widerspiegelt. Wird in Schulen mit einer Konzentration der armen Bevölkerung versucht, deren soziale Benachteiligungen aufzufangen, kann in Schulen der Mittel- und Oberschicht der Unterrichtsstoff direkt behandelt werden.

Ebenfalls auf eine Verbesserung der Bildungsqualität insbesondere für die arme Bevölkerung zielen der Ausbau von Ganztagsschulen oder Gehaltszulagen für Lehrkräfte, die an »Problemschulen« arbeiten. Doch auch diese Maßnahmen bieten Grund zur Skepsis: Die Gehaltszulagen sind in der Regel zu niedrig, als dass sie besonders befähigtes Personal anlocken könnten und die vielschichtigen Probleme, die zu einer geringen Bildungsqualität an diesen Schulen führen, können kaum durch höhere Gehälter ausgeglichen werden. Auch ein längerer Schultag kann sich nur dann positiv auf die Lernerfolge auswirken, wenn in den Bildungsinstitutionen die Voraussetzungen für qualitativ hochwertige Bildung bestehen. Gerade dies ist in Schulen, die von unterprivilegierten Schülern/-innen besucht werden, häufig nicht der Fall. Die Behebung des Qualitätsdefizits kann nicht mit punktuellen Aktionen erreicht werden. Sie erfordert umfassende und abgestimmte Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität und nicht zuletzt deutliche Ausgabensteigerungen.

Der Versuch, die Bildungsqualität am Ende des 20. Jahrhunderts vor dem Hintergrund sinkender Staatsausgaben durch Effizienzsteigerungen mittels einer Privatisierungs- und vor allem einer Dezentralisierungspolitik

---

11. Néstor López und Juan Carlos Tedesco: *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IIEP / Unesco, Buenos Aires, 2002. López und Tedesco heben mit dem Begriff der *educabilidad* die Bedeutung einer gesicherten Ernährung, Gesundheitsfürsorge und Kleidung als Vorbedingung für den Lernerfolg im Bildungsprozess ab.
12. Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva und Ernesto Trevino: «Where is the 'Education' in Conditional Cash Transfers in Education?», UIS *Working Paper* N° 4, Montreal, 2006.

zu erhöhen, ist – an den eigenen Ansprüchen gemessen – gescheitert[13]. Mit der Kritik des bildungspolitischen Zentralismus wurde durchaus ein wichtiger Punkt für die Erklärung der Bildungsmisere aufgegriffen, der zudem zu einer stärkeren Orientierung der Lerninhalte auf den lokalen bzw. regionalen Kontext beitragen und so die Relevanz der Bildungsinhalte für die Schüler/-innen erhöhen kann. Das zentrale Thema der (ungleichen) sozialen Bedingungen der Bildung sowie der Ungleichheiten der Bildungsqualität innerhalb der Bildungssysteme Lateinamerikas wurde hingegen von diesen Reformen der 1980er und 1990er Jahre nicht aufgegriffen. Die weitere Ausdifferenzierung des öffentlichen Bildungsangebotes brachte vielmehr eine Zunahme der hierarchischen Fragmentierung hervor, die einer Steigerung der sozialen Gerechtigkeit im Bildungssystem entgegenwirkt.

Hierarchische Fragmentierung

Die Bildungssysteme in Lateinamerika zeichnen sich durch ein hohes Maß an hierarchischer Fragmentierung aus. Das heißt, es existieren verschiedene Bildungsoptionen nebeneinander, die einander offiziell gleichgestellt sind, deren gesellschaftliche Wertschätzung sich jedoch *de facto* deutlich unterscheidet. Der Grad der hierarchischen Fragmentierung der Bildungssysteme in Lateinamerika nimmt gegenwärtig tendenziell zu. Dies ist eine Konsequenz aus der heterogenen sozialen Zusammensetzung der Schüler/-innen infolge der Bildungsexpansion, der mangelnden Bildungsqualität vieler, vor allem öffentlicher Bildungseinrichtungen und der Wahrnehmung bestimmter Bildungsangebote als qualitativ minderwertig bzw. besonders exklusiv, sowie dem Distinktionswillen privilegierter Bevölkerungsgruppen.

Der Grad der hierarchischen Fragmentierung der Bildungssysteme in Lateinamerika nimmt gegenwärtig tendenziell zu

Mit der Bildungsexpansion der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wich die relative Homogenität der Schülerschaft einer Pluralisierung ihrer sozialen Herkunft und kulturellen Identitäten. Diese Veränderungen zeigten sich insbesondere in der Sekundarbildung, deren Zugang in Lateinamerika lange Zeit vor

13. Marcela Gajardo: «Reformas educativas en América Latina. Balance de una década», Documento de Trabajo N° 15, PREAL, Santiago de Chile, 1999; José Rivero: «Reforma y desigualdad educativa en América Latina» in *Revista Iberoamericana de Educación* Vol. 23, 2000, S. 106; Robert R. Kaufman und John M. Nelson: «The Politics of Education Sector Reform: Cross-National Comparisons» in R.R. Kaufman und J.M. Nelson: *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, S. 250-262.

allem auf die Mittel- und Oberschicht begrenzt und als Vorbereitung auf das Universitätsstudium konzipiert war. Die Einführung der technisch-professionellen Sekundarschulen ermöglichte Schülern/-innen aus unterprivilegierten Familien eine gewisse Aufwärtsmobilität, indem sie sich für den formellen Arbeitsmarkt qualifizieren konnten. Gleichzeitig verhindert dieser Bildungsweg jedoch den Aufstieg in höhere soziale Positionen. Obwohl die Bildungstitel der technisch-professionellen Schulen in der Regel denjenigen an allgemein bildenden Sekundarschulen offiziell gleichgestellt sind, besitzen sie *de facto* eine deutlich geringere Wertschätzung und wirken dadurch als Puffer für die Mittelschicht gegenüber Bildungsaufsteigern/-innen[14]. Weitaus stärker tritt die soziale Abwertung verschiedener Bildungszertifikate bei fokussierten Maßnahmen für Problemschulen oder bei speziellen Bildungsangeboten für die indigene Bevölkerung (bilinguale, interkulturelle oder multikulturelle Schulen) zu Tage. Diese gleichzeitig stigmatisierten und stigmatisierenden Bildungsinstitutionen vergeben Bildungszertifikate, deren gesellschaftliche Anerkennung gering ist und die auf dem Arbeitsmarkt sogar diskriminierend wirken können.

Qualitätsunterschiede zwischen den verschiedenen Bildungsoptionen erklären die hierarchische Fragmentierung der Bildungssysteme nur zum Teil. Hinzu kommt, dass die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft die Qualitätswahrnehmung der verschiedenen Bildungswege beeinflusst. Nicht alleine der Besitz eines Bildungstitels oder entsprechender Kompetenzen sind entscheidend, sondern auch die gesellschaftliche Anerkennung des jeweiligen Bildungstitels als Kompetenznachweis.

Infolge der Bildungsexpansion haben die höheren Bildungsstufen zwar ihre Exklusivität verloren, die relative soziale Homogenität der Schüler/-innen einzelner Bildungsinstitutionen blieb hiervon jedoch weitgehend unberührt. Die Fragmentierung des Bildungssystems und die zunehmende soziale Distanz zwischen unterschiedlichen Stadtvierteln führte dazu, dass die sozialen Unterschiede zwischen verschiedenen Schulen anstiegen. In einzelnen Schulen findet immer seltener eine gemeinsame Sozialisation von Kindern unterschiedlicher sozialer Gruppen statt[15].

---

14. Martín Carnoy und Claudio de Moura Castro: *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, IADB, Washington, DC, 1997, S. 27f; C. de Moura Castro, M. Carnoy und Laurence Wolff: *Secondary Schools and the Transition to Work in Latin America and the Carribean*, IADB, Washington, DC, 2000, S. 8.
15. Rubén Kaztman und Alejandro Retamoso: «Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo» in *Revista de la Cepal* Nr. 91, 2007, S. 133-152; Ana Pereyra: «La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada» in *Perfiles Educativos* Vol. XXX Nr. 120, 2008, S.146.

Die gesellschaftliche Abwertung öffentlicher Bildungsinstitutionen ist gleichzeitig Grund und Folge des Attraktivitätsgewinns privater Bildungsinstitutionen[16]. Hatte die Oberschicht seit jeher das (außeruniversitäre) öffentliche Bildungssystem gemieden, folgt aus dem Trend der Abwanderung der Mittelschicht aus dem öffentlichen Bildungssystem eine Abnahme der politischen Bedeutung der öffentlichen Bildung[17]. Selbst Familien mit geringem Einkommen versuchen mittlerweile vermehrt, die Bildungsergebnisse und Lebenschancen ihrer Kinder über den Besuch von, meist religiösen und teilweise staatlich subventionierten, *low-fee private schools* zu verbessern. Dies führt zu einer weiteren Fragmentierung auch des privaten Bildungssektors, der nunmehr – zumindest in den Großstädten – differenzierte Angebote für unterschiedliche soziale Gruppen anbietet.

Der Anteil von Schülern, die in privaten Bildungsinstitutionen unterrichtet werden, schwankt innerhalb Lateinamerikas je nach Land und Bildungsstufe zwar beträchtlich – im Vergleich zu den Ländern der Triade zeigt sich jedoch insgesamt sowohl eine höhere quantitative Bedeutung des privaten Bildungssektors (siehe Tabelle) als auch eine größere Distanz der Mittel- und Oberschicht zu öffentlichen Bildungsangeboten.

Mit Blick auf die regionale Tendenz zu einer zunehmenden hierarchischen Fragmentierung der Bildungssysteme in Lateinamerika kam die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL) zu dem ernüchternden Fazit, dass in Lateinamerika »Schulen für Arme und Schulen für Reiche koexistieren«[18]. Die Schule ist in Lateinamerika gegenwärtig keine Institution gesellschaftlicher Integration, sondern sie verfestigt bestehende soziale Ungleichheiten. Die vorherige Übergehung der sozialen und kulturellen Diversität der Bevölkerung durch die Bildungssysteme wurde zwar durch die Etablierung spezieller Bildungsangebote relativiert. Die Folge hiervon war jedoch keine gleichberechtigte Anerkennung der Bildungsprogramme, sondern eine verstärkte hierarchische Fragmentierung gemäß Reputation bzw. Stigma der Bildungsinstitution, die einer Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit im Bildungssystem entgegensteht.

---

16. Allerdings schwankt der Anteil der Schüler, die in privaten Bildungsinstitutionen unterrichtet werden innerhalb Lateinamerikas je nach Land und Bildungsstufe teilweise beträchtlich. Es handelt sich demnach um allgemeine Tendenzen, deren Generalisierung jedoch die Heterogenität der Bildungslandschaften in Lateinamerika berücksichtigen muss.
17. Jeffrey Puryear und Tamara Ortega Goodspeed: «How can Education Help Latin America Develop?» in *Global Journal of Emerging Market Economies* Vol. 3 Nr. 1, 2011, S. 127.
18. CEPAL: *Panorama social de América Latina 2007*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, S. 186.

Tabelle

Anteil von Schülern auf privaten Bildungsinstitutionen an der Gesamtschülerzahl

Land	Anteil Schüler auf Privatschulen	Land	Anteil Schüler auf Privatschulen
Deutschland	7,2	Argentinien	24,0
Finnland	6,9	Brasilien	15,1
Frankreich	21,5	Bolivien	14,4
Japan	9,7	Chile	52,2
Österreich	8,3	Guatemala	37,1
Schweiz	5,8	Kolumbien	27,3
Türkei	2,3	Mexiko	11,6
Großbritannien	18,4	Uruguay*	15,4
USA	9,2	Venezuela*	22,0

Quelle: Ana Pereyra: op. cit., S. 135; <www.stats.oedc.org>; <www.anep.edu.uy/observatorio>; Memoria y Cuenta des venezolanischen Bildungsministeriums. Siehe auch Sitial: «Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina», Dato Destacado Nº 23, 2011, <wwww.siteal.iipe-oei.org>.

Linkswende zur Bildungsgerechtigkeit?

Den gegenwärtigen linksgerichteten Regierungen in Lateinamerika ist gemeinsam, dass sie der Bildungspolitik hohe Relevanz für ihre politischen Reformbemühungen zuschreiben. Dabei lassen sich auf diesem Politikfeld sowohl Kontinuitäten mit ihren Vorgängerregierungen als auch politische Richtungsänderungen und Innovationen beobachten.

Als bedeutende bildungspolitische Veränderungen sind zunächst kräftige Ausgabensteigerungen zu nennen. Mit dem erhöhten finanziellen Handlungsspielraum wurde in Kontinuität zu den Vorgängerregierungen die Ausweitung des Bildungszuganges auch unter Rückgriff auf *Conditional-Cash-Transfers* und fokussierte bildungspolitische Maßnahmen fortgesetzt bzw. teilweise beschleunigt. Außerdem wurden die zusätzlichen finanziellen Ressourcen für den Ausbau der Erwachsenenbildung, die insbesondere in Form von Alphabetisierungskampagnen in Lateinamerika während der letzten Jahre eine *Renaissance* erfuhr, die Erhöhung der notorisch geringen Lehrer/-innengehälter, die Abschaffung von Zugangsbeschränkungen durch offizielle oder inoffizielle Schulgebühren sowie für die Ausweitung von Ganztagsangeboten eingesetzt.

Die angesprochenen Maßnahmen werden in Fachkreisen größtenteils positiv bewertet und eignen sich demnach kaum zur Erklärung der gegenwärtigen bildungspolitischen Konflikte. Zwar mögen seitens der Mittel- und Oberschicht Befürchtungen um den Erhalt ihrer Bildungsprivilegien aufgrund der sinkenden Exklusivität des Zugangs zur Sekundarbildung und zur höheren Bildung eine ablehnende Haltung gegenüber den bildungspolitischen Reformen mitbegründen. Die manifesten bildungspolitischen Konflikte entzünden sich jedoch an anderer Stelle: Nicht die Ausweitung des Bildungszugangs wird in Frage gestellt, sondern die Qualität der öffentlichen Bildung, Veränderungen des Curriculums und der Lehrmethoden, die Einführung neuer Bildungsprogramme und die Neujustierung bildungspolitischer Kompetenzen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und bildungspolitischen Akteuren.

Nicht die Ausweitung des Bildungszugangs wird in Frage gestellt, sondern die Qualität der öffentlichen Bildung

Es lassen sich verschiedene bildungspolitische Reformpfade der linksgerichteten Regierungen in Lateinamerika identifizieren. An Hand der Beispiele Uruguays und Venezuelas zeigt sich ein allgemeines Dilemma progressiver Bildungspolitik. In Uruguay versucht die Regierung der *Frente Amplio* (FA) verschiedene bildungspolitisch relevante Akteure in die Reformvorhaben einzubinden. Diese Strategie bremst bzw. verhindert jedoch gleichzeitig tiefgreifende Reformen, sodass im Ergebnis nur graduelle bildungspolitische Veränderungen umgesetzt werden. Im Gegensatz dazu unterstreicht der Fall Venezuelas unter der Präsidentschaft von Hugo Chávez die Fallstricke eines Bruchs mit der bildungspolitischen Vergangenheit. Die unilateral durchgeführten und sehr weit reichenden bildungspolitischen Veränderungen der venezolanischen Regierung führen in einem polarisierten gesellschaftlichen Umfeld zu einer gesteigerten hierarchischen Fragmentierung des Bildungssystems, die eine zunehmende Hinwendung zu privaten Bildungsinstitutionen zur Folge hat.

Uruguay: Graduelle bildungspolitische Transformationen

Bildung nimmt innerhalb der sozialpolitischen Strategie der aktuellen Regierung in Uruguay eine zentrale Stellung ein, wie der kontinuierliche und deutliche Anstieg der Bildungsausgaben seit ihrer Regierungsübernahme 2005 zeigt. Dennoch strebt die FA-Regierung keinen bildungspolitischen Bruch mit der Vergangenheit an; vielmehr soll das Bildungssystem mittels

einer kontinuierlichen Transformation verändert werden[19]. Der Großteil der zusätzlichen Ressourcen wird für die Erhöhung der sehr niedrigen Lehrer/-innengehälter, den (moderaten) Ausbau von Ganztagsschulen im Primarbereich sowie die Einführung einer Vielzahl kleinerer fokussierter Maßnahmen eingesetzt, die entweder den vorzeitigen Schulabbruch von »Risikoschüler/-innen« verhindern oder die Reintegration von bereits aus dem Bildungssystem ausgeschiedenen Schülern/-innen herbeiführen soll[20]. Mit diesen Maßnahmen werden in erster Linie die Folgen der vielfältigen Probleme des uruguayischen Bildungssystems, nicht aber deren Ursachen bearbeitet. Das heißt, die Maßnahmen mögen die (Re-)Integration von Kindern und Jugendlichen in das Bildungssystem unterstützen. Sie sind jedoch kaum in der Lage, die Gründe für das systematische und massive Auftreten von Schulmisserfolg im Sekundarbereich insbesondere der unterprivilegierten Bevölkerung – wie die negativen sozialen Kontextfaktoren und die allgemein geringe und zudem ungleich verteilte Bildungsqualität – zu beseitigen.

Weiterführende bildungspolitische Veränderungen wurden entweder nicht angegangen oder endeten, wie das neue Bildungsgesetz[21], mit für alle Seiten unbefriedigenden Kompromissen, so dass in Uruguay insgesamt die bildungspolitische Kontinuität überwiegt. Dies liegt nicht alleine am Mangel eines klaren Reformkonzeptes der Regierung. Vielmehr nutzen die der Regierung nahestehenden Lehrergewerkschaften und die mit weitgehenden Autonomierechten ausgestattete Bildungsadministration ihren politischen Einfluss, um ihre Skepsis gegenüber bildungspolitischen Reformen zum Ausdruck zu bringen und diese zu erschweren bzw. zu verlangsamen[22].

---

19. Luis Yarzábal: «La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima» in *Brecha*, 12.3.2010.
20. Tabaré Fernández Aguerre: «El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay (2005-2009)» in *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Vol. 19 Nr. 1, 2010, S. 151; Nicolás Betancur und María Ester Mancebo: «El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda» in M.E. Mancebo und Pedro Narbondo (Hrsg.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Fin de Siglo, Montevideo, 2010, S. 256.
21. Dem Bildungsgesetz ging eine breite Debatte über die Probleme des uruguayischen Bildungssystems voraus. Das eigentliche Gesetz griff dann jedoch die Reformvorschläge kaum auf, sondern konzentrierte sich auf eine Neujustierung der Machtbereiche innerhalb der Bildungsadministration. Hervorzuheben ist hierbei die Einführung eines nationalen Evaluationssystems und die Aufwertung der Lehrerausbildung.
22. N. Betancur und M.E. Mancebo: op. cit.

Eine Ausnahme stellt der *Plan Ceibal* dar: Uruguay ist das erste Land, in dem die Initiative *One Laptop per Child* flächendeckend in den öffentlichen Grundschulen eingeführt wurde. Mittlerweile wird das Programm auf die Sekundarschulen des Landes ausgedehnt. Der *Plan Ceibal* zielt auf die Reduzierung der bestehenden Ungleichheiten des Technologiezuganges und der Technologienutzung, soll die Schüler/-innen des Landes im Umgang mit Computern und bei der Informationssuche im Internet unterstützen und den Lehrkräften neue didaktische Möglichkeiten für die Vermittlung der Lehrinhalte geben. Dadurch, dass auch andere Haushaltsmitglieder die Geräte mitbenutzen und Internet *Hotspots* an Schulen und öffentlichen Gebäuden eingerichtet werden, soll sich zudem der Zugang zum Internet der gesamten Bevölkerung erhöhen.

Allerdings ist vom *Plan Ceibal* keine Nivellierung der gesellschaftlichen Kluft hinsichtlich der Nutzung neuer Informationstechnologien zu erwarten. Auch bezüglich internetfähiger Computer gilt: die Angleichung des Zugangs ist nicht identisch mit der Angleichung der Resultate

Die Einführung des Programms erfolgte ab 2007 auf Initiative von Präsident Tabaré Vázquez an den bildungspolitischen Institutionen vorbei. Dies ermöglichte die zügige Implementierung des Plans unter Umgehung von gesellschaftlichem und politisch-institutionellem Widerstand. Trotz einiger Umsetzungsprobleme entwickelte sich der *Plan Ceibal* schnell zu einem politischen Erfolg und wurde zu einem der Aushängeschilder der Regierung Vázquez (2005-2010). Allerdings ist trotz werbewirksamer Bilder und unzweifelhafter Verbesserungen des Technologiezugangs vom *Plan Ceibal* keine Nivellierung der gesellschaftlichen Kluft hinsichtlich der Nutzung neuer Informationstechnologien zu erwarten. Auch bezüglich internetfähiger Computer gilt: die Angleichung des Zugangs ist nicht identisch mit der Angleichung der Resultate.

In einer Bilanz der Bildungspolitik der FA-Regierung ist zu konstatieren, dass die Schüler/-innenzahl auch wegen der demographischen Stagnation und einem relativ hohen Deckungsgrad sogar leicht rückläufig sind. Im Sekundarbereich nahmen die Wiederholungsquoten leicht zu, während der vorzeitige Schulabbruch seit 2007 rückläufig ist. Trotz höherer Bildungsausgaben hat sich die Bildungsqualität – im bildungspolitisch sehr kurzen Zeitraum von sechs Jahren – nicht nennenswert verbessert. Der Grad der hierarchischen Fragmentierung ist, trotz universalistisch ausgerichteter bildungspolitischer Ansätze (z.B. *Plan Ceibal*), durch verschiedene fokussierte bildungspolitische Maßnahmen und

eine Zunahme der Bedeutung privater Bildungsinstitutionen leicht angestiegen[23]. Viele der bildungspolitischen Reformmaßnahmen der linksgerichteten Regierung erhalten mittlerweile eine breite gesellschaftliche Zustimmung, nicht zuletzt deshalb, weil sie bestehende bildungspolitische Privilegien nicht ernsthaft in Frage stellen können.

Vor dem Hintergrund schleppender bildungspolitischer Reformen ist denkbar, dass unter der FA-Regierung politische Maßnahmen jenseits der klassischen Bildungspolitik am ehesten zur Steigerung der sozialen Gerechtigkeit im Bildungssystem beigetragen haben. Gemeint sind sozialpolitische Reformen zur Armutsreduktion und zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen[24]. Zwar sind diese Programme nicht speziell auf Kinder und Jugendliche zugeschnitten, vor dem Hintergrund der überdurchschnittlich hohen Kinderarmut in Uruguay tragen sie dennoch zu einer Verbesserung der sozialen Situation von unterprivilegierten Kindern und Jugendlichen bei[25] und unterstützen – außerhalb der Schule – die Herstellung der sozialen Vorbedingungen für einen späteren Schulerfolg. Gelänge es, über die sozialpolitischen Reformen tatsächlich eine Reduzierung von Armut und sozialer Ungleichheit herzustellen, wäre auch dem Ziel sozialer Gerechtigkeit im Bildungssystem ein Dienst erwiesen. Zumindest die Halbierung der Armutszahl von 25,7% im Jahr 2006 auf 12,6 % 2010 weist in diese Richtung[26]. Für die Bildungspolitik bedeutet dies aber, dass die Ansicht über Bildung könne soziale Ungleichheit wirksam abgebaut werden, zumindest relativiert und die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Bildung und sozialer Ungleichheit stärker betont werden muss. Anders gesagt, nur wenn die soziale Ungleichheit reduziert wird, kann es auch zu einer anhaltenden Verringerung der Bildungsungleichheit kommen!

---

23. Die Daten beziehen sich auf offizielle Angaben des *Observatorio de la Educación* der uruguayischen Bildungsadministration, < www.anep.edu.uy/observatorio>.
24. In diesem Zusammenhang sind (assistenzialistische und fokussierte) soziale Notfallprogramme ebenso zu nennen wie die Stärkung der Gewerkschaften, Maßnahmen zur Formalisierung von Beschäftigungsverhältnissen, Mindest- und Reallohnsteigerungen sowie eine Gesundheitsreform, welche die Universalisierung des Zugangs zum Gesundheitssystem herstellte. Für einen Überblick siehe Carmen Midaglia: «Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados» in Yesko Quiroga, Agustín Canzani und Jaime Ensignia (Hrsg.): *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Fesur, Montevideo, S. 149-188.
25. Gustavo de Armas: «Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: el descubrimiento de la infancia» in M.E. Mancebo und Pedro Narbondo (Hrsg.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Fin de Siglo, Montevideo, 2010, S.243f.
26. Instituto Nacional de Estadística (INE): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2010*, INE, Montevideo, 2011, S. 25. Bei der Reduzierung der sozialen Ungleichheit war die Regierung der FA hingegen bisher nicht erfolgreich.

Venezuela: Fallstricke eines bildungspolitischen Bruchs mit der Vergangenheit

Unabhängig von den verschiedenen Metamorphosen des bolivarischen Projektes gehört die Bildungspolitik seit Beginn der Regierungszeit von Chávez (1999) zu den zentralen (sozial-)politischen Themen, mit denen die »soziale Schuld«, der als neoliberal diffamierten Vorgängerregierungen getilgt werden soll. Angesichts der krisenhaften Situation der venezolanischen Bildung am Beginn der Regierungszeit von Chávez standen zunächst die Erhöhung des Bildungsetats, die Ausdehnung des Bildungszugangs und die qualitative Verbesserung der Bildung durch die Stärkung der Lehrerausbildung, zusätzliche Investitionen in die Schulinfrastruktur und eine größere Beteiligung des Schulumfeldes an den Bildungsprozessen auf der bildungspolitischen Agenda.

Bereits für das Schuljahr 1999/2000 initiierte die Regierung das Projekt der *Escuelas Bolivarianas*, das positive Erfahrungen eines 1990 eingeführten Pilotprojektes im Staat Mérida mit ausgedehntem Schultag, verschiedenen extracurricularen Bildungsangeboten und integrierten Schulspeisungsprogrammen aufnahm. Die Regierung unterschätzte jedoch die mit der Umsetzung ihres ambitionierten Planes verbundenen organisatorischen Schwierigkeiten, finanziellen Belastungen und den Mehrbedarf an Personal. So konnten weder die quantitativen noch die qualitativen Ziele des Programms erreicht werden. Angesichts negativer Evaluationsergebnisse, verlor das Programm ab 2003 an bildungspolitischer Bedeutung. Spätere Umwandlungen weiterer Schulen in *Escuelas Bolivarianas* erfolgten unter Verwässerung der umfassenden pädagogischen und sozialen Anforderungen[27].

Obwohl über politische Grenzen hinweg Einigkeit über grundsätzliche Probleme des venezolanischen Bildungssystems (Qualitätsdefizit, Bildungsungleichheit, hohe Wiederholungs- und Abbrecher/-innenquoten etc.) bestand und auch die Ausweitung des Bildungszugangs und das Projekt der *Escuelas Bolivarianas* allgemein positiv aufgenommen wurden, entwickelte sich die Bildungspolitik insbesondere nach dem Putschversuch 2002 zu einem der zentralen Konfliktfelder der venezolanischen Politik. Strebte die Regierung anfangs die Stärkung der öffentlichen gegenüber der privaten Bildung und

27. Nacarid Rodríguez Trujillo: «Trayectoria del proyecto de escuelas bolivarianas» in *Educere* Año 12 Nr. 42, 2008, S. 563-574.

die Reduzierung der Bildungsungleichheit und der sozialen Exklusion im Bildungssystem an, rückte seit 2005 zunehmend die explizit politische Dimension der Bildung im Zuge des Aufbaus des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts«[28] in den Vordergrund. Seitens der Opposition werden die Beschneidung der Rechte und der Finanzierungsmöglichkeiten privater Bildungsinstitutionen, Versuche der Regierung, die Bildungsinhalte zu ideologisieren, fehlende qualitative Standards der öffentlichen Bildung als Konsequenz der Vergabe von Lehrer/-innenstellen gemäß politischer Opportunität, die mangelhafte Ausstattung der Bildungsinstitutionen sowie nicht vorhandene Evaluationen des Bildungssystems vehement kritisiert[29].

Strebte die Regierung anfangs die Stärkung der öffentlichen gegenüber der privaten Bildung und die Reduzierung der Bildungsungleichheit und der sozialen Exklusion im Bildungssystem an, rückte seit 2005 zunehmend die explizit politische Dimension der Bildung im Zuge des Aufbaus des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« in den Vordergrund

Die *Misiones Educativas* haben sich zu einem Kristallisationspunkt allgemeiner bildungspolitischer Konflikte in Venezuela entwickelt. Eingebettet in das 2003 eingeführte System von Sozialprogrammen der *Misiones Sociales*, wurden die *Misiones Educativas* als bildungspolitische *ex-post* Maßnahmen konzipiert. Sie richten sich primär an die Bevölkerung ab 16 Jahren, die ihre Bildungsambitionen im konventionellen Bildungssystem nicht erfüllen konnte. Ihr wird der konsekutive und beschleunigte Durchlauf von der Alphabetisierung bis zum Universitätsabschluss außerhalb des – aber unter Vergabe von äquivalenten Titeln zum –, konventionellen Bildungssystem ermöglicht. Ähnlich wie fokussierte bildungspolitische Maßnahmen zielen die *Misiones Educativas* auf die Bearbeitung der Symptome des Versagens des konventionellen Schulsystems, die Ursachen der Probleme des Bildungssystems beeinflussen sie hingegen nicht.

Dennoch entzünden sich – anders als in Uruguay – in Venezuela teils heftige Konflikte an den *Misiones Educativas*. Von der Regierung als Mittel zur sozialen

28. Die weiteren Motoren umfassen das *Ley Habilitante*, mit dem der Präsident Gesetzesvorhaben unter Umgehung des Parlaments dekretieren kann, eine Verfassungsreform, eine Reform der institutionellen Machtverteilung im Land sowie die Übertragung von politischer Verantwortung auf die lokale Ebene.
29. Einen weiteren Höhepunkt erreichten die Proteste gegen die Bildungspolitik im September 2009 im Zuge der Verabschiedung des neuen Bildungsgesetzes.

Inklusion und Steigerung sozialer Gerechtigkeit gefeiert, wird seitens der Opposition kritisiert, dass die Qualität der Bildung in den *Misiones Educativas* sehr gering, die Ideologisierung der Inhalte besorgniserregend und die Kosten als Folge der ausufernden Korruption übermäßig hoch seien[30]. Die Gefahr einer Relativierung des Bildungsprivilegs infolge der steigenden Zahl von höheren Bildungsabschlüssen durch die *Misiones Educativas* führt zu besonders heftigen Abgrenzungen gegenüber diesen Bildungsoptionen. Hierdurch wird die gesellschaftliche Entwertung der Bildungstitel aktiv vorangetrieben.

Während die *Misiones Educativas* einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der sozialen Exklusion leisten und vielen Menschen nicht mehr für möglich gehaltene Bildungsoptionen eröffnen, muss ihr Potential für den Abbau von Bildungsungleichheit und die Steigerung sozialer Gerechtigkeit skeptisch beurteilt werden. Neben der geringen Qualität besteht das Problem vor allem darin, dass die *Misiones Educativas* gesellschaftlich entwertete Bildungstitel vergeben, die, in Anlehnung an die These von Collins[31], den Charakter eines »politischen Kredentialismus« annehmen, also mehr über die politischen Einstellungen einer Person als über deren fachliche Fähigkeiten aussagen.

Auch im konventionellen Bildungssystem zeigen sich zunehmende Vorbehalte gegenüber der öffentlichen Bildung. Dabei werden die gleichen Argumente, mit denen die Bildung in den *Misiones Educativas* in Zweifel gezogen wird, in abgeschwächter Form reproduziert. Die Qualität der öffentlichen Bildung wird grundsätzlich angezweifelt und um allgemeine Sicherheitsbedenken bezüglich des Besuchs öffentlicher (insbesondere Sekundar-)Schulen sowie Befürchtungen über eine Politisierung sowohl der Einstellungspraxis von Lehrkräften als auch der Lehrinhalte ergänzt. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Polarisierung führt dies zu dem paradoxen Ergebnis, dass sich unter der Regierung Chávez, entgegen der Intention der Regierung, *de facto* eine Tendenz zur Erhöhung des Anteils von Schüler/-innen auf Privatschulen eingestellt hat.

In absoluten Zahlen bedeutet dies zwischen 2000 und 2009 einen Anstieg der Schüler/-innenzahl in privaten Bildungsinstitutionen um knapp 420.000. Ab

---

30. Carlos Aporte Blank: »El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada« in *Cuadernos del Cendes* Vol. 23, Nr. 63, 2006, S. 104f; Yolanda D'Elia und Luis Francisco Cabezas: *Las misiones sociales en Venezuela*, Ildis, Caracas, 2008, S. 14. Mabel Mundó: *Las Misiones Educativas: Análisis de una política pública para la inclusión o el clientelismo político*, Ildis, Caracas, 2008, S. 14f.
31. Randall Collins: *The Credential Society*, Academic Press, New York, 1979.

2004, das heißt zeitgleich zum wirtschaftlichen Aufschwung und der Verschärfung der bildungspolitischen Konflikte stieg der Anteil von Schülern/-innen in privaten Bildungsinstitutionen schnell und kontinuierlich von 17,1% (2004) auf gegenwärtig (2009) 20,8% an[32]. Auch wenn dies zum Teil damit erklärt werden kann, dass mehr Haushalte die nötigen finanziellen Mittel haben, um ihre Kinder in Privatschulen unterrichten zu lassen, spiegelt sich hierin ohne Zweifel auch das steigende Misstrauen innerhalb der Bevölkerung gegenüber dem öffentlichen Schulsystem wider.

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Polarisierung führt dies zu dem paradoxen Ergebnis, dass sich unter der Regierung Chávez, entgegen der Intention der Regierung, *de facto* eine Tendenz zur Erhöhung des Anteils von Schüler/-innen auf Privatschulen eingestellt hat

Die Bilanz von 12 Jahren bolivarischer Bildungspolitik fällt ambivalent aus. Die venezolanische Regierung konnte eine neue Expansionsphase des Bildungssystems initiieren, die zu einer beeindruckenden Ausweitung des Bildungszugangs im Bereich der Vorschul-, Sekundar-, Tertiär- und Erwachsenenbildung führte. Bei anhaltendem Bevölkerungswachstum stagnierten hingegen die Schüler/-innenzahlen im Primarbereich und sind für das erste Schuljahr seit 2002 sogar rückläufig. Weder die Universalisierung des Bildungszugangs im Grundschulbereich noch die Durchsetzung des Rechts auf Bildung konnten erreicht werden. Dies ist sowohl auf die schwierige Erreichbarkeit der Schulen (sowohl auf dem Land als auch in den irregulären urbanen Armutsvierteln) als auch auf mangelnde Planungskompetenz und hohe Ineffizienz des Bildungsministeriums zurückzuführen[33]. Während fehlende Evaluationen eine Beurteilung der Entwicklung der Bildungsqualität in Venezuela erschweren, besteht kein Zweifel, dass die hierarchische Fragmentierung des venezolanischen Bildungssystems in den vergangenen 12 Jahren deutlich zugenommen hat.

Die venezolanische Regierung hat die Fallstricke des Bruchs mit der bildungspolitischen Vergangenheit unterschätzt. Die Umsetzung ihrer ambitionierten

32. Eigene Berechnungen auf Grundlage diverser *Memoria y Cuenta* des venezolanischen Bildungsministeriums. Siehe auch S. Peters: «Bildungspolitik in Venezuela: Alte und neue Ungleichheitsmuster» in Andreas Boeckh, Friedrich Welsch und Nikolaus Werz (Hrsg.): *Venezuela heute. Politik-Wirtschaft-Kultur*, Vervuert, Frankfurt (Main), 2011.
33. Provea: *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe anual 2010*, Provea, Caracas, 2010, S. 98-102.

Reformpläne führte – in einem polarisierten politischen Umfeld – zu einer Diskreditierung dieser Maßnahmen in weiten Teilen der Gesellschaft. Infolge eines gesellschaftlichen Dissens' über die Kriterien qualitativ hochwertiger Bildung werden Regierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität wie Lehrplanänderungen, stärkere schulische Mitbestimmung der organisierten lokalen Gemeinschaft über die umstrittenen *Consejos Comunales*[34], die Ausweitung der Lehrer/-innenausbildung über die *Mision Sucre* und andere neu gegründete, regierungsnahe Universitäten von Regierungsgegner/-innen nicht als solche wahrgenommen, sondern scharf kritisiert. Selbst weniger konfliktbeladene Themen, wie Schulspeisungsprogramme, geringe Stipendien für bedürftige Kinder oder die Einführung der venezolanischen Variante des *Plan Ceibals* (*Proyecto Canaima*) stoßen wegen Korruptions- und Ideologisierungsvorwürfen auf Kritik[35].

Schlussbemerkungen

Es ist bekannt, dass die sozialen Kontextbedingungen den Bildungserfolg einer Person maßgeblich beeinflussen. Dementsprechend kann es kaum verwundern, dass extrem ungleiche Gesellschaften wie in Lateinamerika auch eklatante Bildungsungleichheiten aufweisen. Gegenwärtig wandelt sich in Lateinamerika die Konfiguration der Bildungsungleichheit. Als Konsequenz aus der Bildungsexpansion nimmt die Bedeutung des Bildungszugangs und des Verbleibs im Bildungssystem (mit Ausnahme der höheren Sekundarbildung und der universitären Bildung) für die Erklärung von Bildungsprivilegien ab. Hingegen entwickeln sich unterschiedliche Bildungsqualitäten innerhalb des Bildungssystems und dessen zunehmende hierarchische Fragmentierung zu den zentralen Parametern, die eine Reduzierung der Bildungsungleichheit – trotz verbessertem Zugang – verhindern. Der enge wechselseitige Zusammenhang von sozialen Ungleichheiten und Bildungsungleichheiten bleibt

34. Die *Consejos Comunales* wurden ab 2006 von der Regierung ins Leben gerufen, um die kommunale Selbstverwaltung und die Partizipation der Bürger an lokalen Entscheidungen im Rahmen der partizipativen und protagonistischen Demokratie zu stärken. Entgegen der Regierungsrhetorik ist die Autonomie der *Consejos Comunales* wegen ihrer Abhängigkeit von staatlichen Instanzen eingeschränkt. Eine ausführliche Behandlung findet sich bei Ana María Isidoro Losada und Tanja Ernst: «Kommunalräte in Venezuela. Direkte Demokratie zwischen Partizipation und Kooptation» in Karin Gabbert et al. (Hrsg.): *Über Lebensmittel. Lateinamerika Jahrbuch* Nr. 33, Westfälisches Dampfboot, Münster, 2010, S. 187-198.
35. Elena B. Estaba: *Alcance, oportunidades y restricciones de la Ley de Educación*, Ildis, Caracas, 2007; Leonardo Carvajal: *Manual del docente democrático,* Asociación Civil Asamblea de Educación, Caracas, 2009. Siehe auch S. Peters: «Bildungspolitik: alte und neue Ungleichheitsmuster» in Andreas Boeckh, Friedrich Welsch und Nikolaus Werz (Hrsg.): *Venezuela heute. Politik – Wirtschaft – Kultur*, Frankfurt (Main), Vervuert, S. 661ff.

trotz dieser Wandlungsprozesse bestehen. Gerade deshalb sollte Bildungspolitik nicht isoliert vom gesellschaftlichen Kontext betrieben oder analysiert werden.

Das bedeutet nicht, dass die Bildungspolitik gegenüber den sozialen Kontextbedingungen ohnmächtig wäre. Es gilt jedoch letztere in zweierlei Hinsicht zu berücksichtigen: Erstens kann Bildungspolitik nur dann die sozialen Disparitäten verringern, wenn sie in eine kohärente sozial- und wirtschaftspolitische Strategie zur Reduzierung sozialer Ungleichheiten eingebettet ist. Die Bildungspolitik alleine wird die eklatanten sozialen Ungleichheiten in Lateinamerika nicht wirksam verringern können. Der gesellschaftliche Kontext ist, zweitens, für die Formulierung von Bildungspolitik auch deshalb von hoher Bedeutung, weil die inhaltlichen und qualitativen Standards der Bildung allgemein anerkannt werden müssen. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr einer Entwertung bestimmter Bildungszertifikate bzw. einer Flucht der statushöheren Bevölkerungsgruppen aus dem öffentlichen Bildungssystem. Nur wenn sich die Bildungspolitik über die Ursachen und die Konsequenzen der hierarchischen Fragmentierung von Bildungssystemen bewusst ist, kann verhindert werden, dass sich die oben beschriebenen negativen Konsequenzen einstellen.

Für Lateinamerika besteht kein Zweifel, dass tiefgreifende bildungspolitische Reformen notwendig sind, um tradierte Bildungsprivilegien zu durchbrechen. Es gilt, die Bildungsqualität insgesamt zu verbessern, ungleiche Bildungsqualitäten innerhalb der Bildungssysteme zu verringern und gleichzeitig auf eine Reduzierung der hierarchischen Fragmentierung der Bildungssysteme hinzuwirken, ohne damit die Diversität der Bildungsoptionen einzuschränken und in einen, die gesellschaftliche Heterogenität negierenden, zentralistischen Dirigismus zurückzufallen. Das venezolanische Beispiel lehrt, dass es hierfür breiter politischer Allianzen bedarf. Das bildungspolitische Dilemma besteht jedoch gerade darin, dass der Aufbau solcher Bündnisse gleichzeitig die Umsetzung tiefgreifender bildungspolitischer Reformen erschwert.